

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A POLITIKA PREZIDENCIALIZÁCIÓJA – MAGYARORSZÁG, OLASZORSZÁG

A kutatás célja, hogy multidiszciplináris megközelítésben bemutassa a politika prezidencializációjának egyre elterjedtebb jelenségét, és megvizsgálja annak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését két országban, Magyarországon és Olaszországban az 1980-as évek végétől napjainkig. A kutatásban azt vizsgáltam, hogy a prezidencializáció milyen formában és milyen feltételek teljesülése (elsősorban egy karizmatikus, nagy politikai és párthatalommal bíró vezető) esetén intézményesülhet a végrehajtó hatalom szintjén.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját alapvetően kétfajta kapcsolat határozza meg, a kormány és a parlament közötti egyensúly, illetve a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, a kapcsolat a miniszterelnök és a miniszterek között. Ezen pozíció erősödése három területet érint: a miniszterelnök kormányon belüli megerősödését, központi szervének, a miniszterelnöki hivatalnak/irodának a fejlesztését, a kormányzati kommunikáció központosítását és a kormány parlamenttel szembeni megerősödését. Mindkét ország esetében ezt a három területet, ezen területek intézményi változásait vizsgáltam.

Nagy hangsúlyt helyeztem a változások gyakorlati eredményeinek bemutatására is. A kutatásban ezért központi szerepet töltöttek be a parlamenti statisztikák és a kormány központi szervére vonatkozó adatok elemzései.

A gyakorlati oldal bemutatásához statisztikai és más adatok elemzésével együtt, számos szakmai konzultáción gyűjtöttem további információkat és készítettem interjúkat a témát több éve, évtizede kutató professzorokkal, valamint a vizsgált intézményekben vezetői és középvezetői feladatokat ellátó szakemberekkel.

1. A POLITIKA PREZIDENCIALIZÁCIÓJA

A második világháborút követő évtizedekben a politikai rendszerek meghatározó szereplői a pártok voltak, amelyek politikai irányvonalait alapvetően a különböző társadalmi törésvonalak mentén alakították ki. Ezen törésvonalak erodálódása azonban negatív hatással volt a pártkormányzás modelljére, hiszen a pártok a társadalmi szerkezet átalakulása következtében már nem voltak képesek betölteni az állami apparátus és a társadalom közötti korábbi közvetítő szerepet. A választópolgárok támogatottságának megszerzéséhez szükség volt más identifikációs tényezőre is, mivel a társadalmi törésvonalak alapján kialakított politikai

irányvonalak már nem tudták betölteni ezt a szerepet. Ennek a változásnak a hatására felértékelődött a politikai vezető szerepe, a vezető személyisége, képességei és kvalitása.

Az elmúlt két-három évtizedben számos demokráciában figyelhető meg a vezetők körüli hatalomkoncentráció, az államhatalom kiszélesítése és megerősítése, valamint a politika nemzetköziesedése. Ezek a változások több ország esetében a politika átalakulását eredményezték.¹ Megváltozott tehát az érdekegyeztetés folyamata, a döntéshozatal módja, szabályai, résztvevői, és módosult továbbá a döntésekért felelősséget vállalók köre is.

A fenti változások egyes parlamentáris demokráciákban a politika prezidencializációjában öltöttek testet. Az úgynevezett *de facto* prezidencializáció által a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatukban az elnöki rendszer ismérve-ihöz kezdtek hasonlítani úgy, hogy formális alkotmányos berendezkedésüket megtartották. A politika prezidencializációja során az érintett rendszerek aktuálpolitikai gyakorlata „elnökibbé” vált anélkül, hogy a kormányformájuk lényegében megváltozott volna.² A prezidencializáció három területen ragadható meg, a pártrendszerben, a választási arénában és a végrehajtó hatalom szintjén.

A vezetők körüli hatalomkoncentráció kialakulásával, a politikai vezetők szerepének párton és kormányon belüli felértékelődésével és megerősödésével már évtizedek óta foglalkozik a politikatudományi szakirodalom. Már az 1960-as évektől számos politológus foglalkozott a komplex intézményektől az egyéni politikai szereplők felé való erőeltolódással. A jelenséget először az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában azonosították, Thomas Poguntke és Paul Webb 2005-ben megjelent könyvében azonban már 14 országban – az Amerikai Egyesült Államokban, Belgiumban, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Izraelben, Hollandiában, Kanadában, Nagy-Britanniában, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban és Svédországban – vizsgálták, s állapították meg a prezidencializáció jeleit.³

A magyar politikatudományi szakirodalom a prezidencializáció jelenségével és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleivel 2001-ben kezdett el foglalkozni, amikor megjelent Körösi András e témában első, magyar nyelven publikált cikke.⁴ A publikáció akkor jelentős tudományos vitát indított el, azonban az utóbbi években a téma veszített központi jellegéből. Mindez annak ellenére történt, hogy a második Orbán-kormány számos, a kormány szervezetét és működését érintő reformot hozott, amely összefüggésbe hozható a politika prezidencializációjával.

1 A politika az a folyamat, amely során eredetileg eltérő véleményű és érdekű személyek közösségi döntéseket alakítanak ki, melyeket kötelezőnek tekintenek magukra nézve, és közös álláspontként juttatnak érvényre.

LÁNCZI András: A politika fogalma. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika?* Osiris, Bp., 1999. 31–32.

2 Leopoldo ELIA: La presidenzializzazione della politica. *Teoriapolitica*, 2006/1. 5–11.

3 Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (eds.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2005. 338–339.

4 KÖRÖSI András: Parlamentáris vagy elnöki kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból. *Századvég*, 2001/20. 3–38.

Kutatásomban multidiszciplináris megközelítésben vizsgáltam a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializációt Magyarországon és Olaszországban az 1980-as évek végétől napjainkig.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját alapvetően kétfajta kapcsolat határozza meg, a kormány és a parlament közötti egyensúly, illetve a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, a kapcsolat a miniszterelnök és a miniszterek között. Ezen pozíció erősödését igazolják a kutatásban meghatározott indikátorok, amelyek három területet érintenek: a miniszterelnök kormányon belüli megerősödését, központi szervének, a miniszterelnöki hivatalnak/irodának a fejlesztését, a kormányzati kommunikáció központosítását és a kormány parlamenttel szembeni megerősödését. Mindkét ország esetében ezt a három területet, ezen területek intézményi változásait vizsgáltam.

2. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI, SZERKEZETE

A kutatás célja az volt, hogy bemutassa a politika prezidencializációjának egyre elterjedtebb jelenségét, és megvizsgálja annak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését két országban, Magyarországon és Olaszországban.

Ahogy a bevezető gondolatokban utaltam rá, az elmúlt évtizedekben felértékelődtek a politikai vezetők, meghatározó tényezővé vált a politikai rendszerben betöltött szerepük és személyiségük. E változás, az állam növekedése és a politika általános nemzetköziesedése több demokratikus rendszerben a prezidencializáció, vagyis a politikai hatalom koncentrációjának megjelenését involválta.

A PhD-kutatásban azt vizsgáltam, hogy a prezidencializáció milyen formában és milyen feltételek teljesülése (elsősorban egy karizmatikus, nagy politikai és párthatalommal bíró vezető) esetén intézményesülhet a végrehajtó hatalom szintjén. A vizsgálathoz két parlamentáris rendszert, Magyarországot és Olaszországot elemeztem. A két országnak – bár igen eltérő történelmi hagyományokkal, politikai gyakorlattal és demokráciatapasztalatokkal rendelkezik – van egy, a vizsgálat szempontjából különösen fontos közös vonása: mindkét politikai rendszerben megjelennek karizmatikus, nagy hatalommal bíró politikai vezetők, Magyarország esetében elsősorban Orbán Viktor (másodsorban Gyurcsány Ferenc), Olaszország esetében pedig Silvio Berlusconi.

Abból a feltevésből indultam ki, hogy a két országban a politika prezidencializációja igazolható a vizsgált 25 éves időszakban – az 1980-as évek végétől napjainkig. E feltételezés a téma meghatározó szakirodalmi forrásain alapult, amelyek szerint Olaszország a politika prezidencializációjának ideáltípusa,⁵ míg Magyarországon az 1990-es évek végén az egész

5 Mauro CALISE: Presidentialization, Italian Style. In: Thomas Poguntke – Paul Webb (eds.): *The Presidentialization of Politics*. Oxford University Press, Oxford, 2005. 88–106.; Sergio FABBRINI: *The Presidentialization of Italian Local Government*. Paper presented at the 28th Joint Session of ECPR Workshops, Copenhagen, 14–19 April.

politikai rendszer természete, működési logikája megváltozott, a magyar politikai rendszer prezidencializálódott.⁶

A fent nevezett feltevésre alapozva első hipotézisem az volt, hogy a vizsgált két országban a politika prezidencializációja intézményesült a végrehajtó hatalom szintjén, vagyis formálisan is:

- bővült a miniszterelnök jogköre,
- erősödött a politikai folyamatok centralizációja és koordinációja,
- a miniszterelnöki hivatal/iroda egyre nagyobb ellenőrzése alá vonta a politikai döntéshozatali folyamatokat,
- egyre nagyobb szerepet kapott a miniszterelnök és a kormány a törvényalkotásban a parlamenttel szemben.

Második hipotézisem az volt, hogy a politika prezidencializációjának intézményesülése a végrehajtó hatalom szintjén a karizmatikus politikai vezetőkhez, elsősorban Orbán Viktorhoz és Silvio Berlusconihoz kötődik.

3. A PHD-KUTATÁS MÓDSZEREI

A politika prezidencializációjáról szóló elméleti részében a hazai és elsősorban nemzetközi – angol, amerikai, olasz, német és francia – szakirodalomra támaszkodtam, nagy hangsúlyt helyezve a témában eddig Magyarországon nem ismertetett művek feldolgozására is.

A kutatás célja és tárgya alapjaiban határozta meg a két ország vizsgálata során alkalmazható módszerek körét. Elsősorban institucionalista politikatudományi megközelítést alkalmaztam, amelyet történeti szemlélettel egészítettem ki. A történeti szemlélet szükségességét nem csupán az indokolta, hogy a második hipotézis – amely szerint a két országban a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció adott miniszterelnökökhöz kötött – bizonyítása kronologikus elemzésen keresztül valósítható meg, hanem az a tény is, hogy a teljes körű vizsgálathoz fontos ismerni az elemzett intézmények történeti alapjait és hátterét.

Elsősorban *primer* jogforrásokra támaszkodva elemeztem az intézményi változásokat. A politika prezidencializációjának végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését főként az intézményi reformok alapját jelentő jogszabályi háttér kronologikus elemzésén keresztül vizsgáltam.

A magyar és az olasz végrehajtó hatalom prezidencializációjának vizsgálatát a két ország alkotmányos és politikai rendszereinek tükrében tanulmányoztam. A kutatás alapját tehát az országok politikai, társadalmi és gazdasági berendezkedésének, történeti örökségének és kulturális hagyományainak a vizsgálata nyújtotta. Ezt a széleskörű vizsgálatot a téma átfogó és komplex jellege tette szükségessé.

A végrehajtó hatalom prezidencializációja a parlament és a kormány közötti kapcsolatok változásában, a kormány egyre nagyobb parlamenti térnyerésében, a kormány központi intézményének és a kormányfőnek a megerősítésében, valamint a kormányzati kommunikáció intézményi fejlesztésében érhető tetten. Ezen területek vizsgálatához elemeztem az Al-

6 L. KÖRÖSÉNYI András: Gyurcsány-vezér. In: Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Bp., 2006. 141–149.

kormány ide vonatkozó rendelkezéseit, a hárszabályokat és a Miniszterelnöki Hivatal, Miniszterelnökséget és a Minisztertanács Elnökségét érintő jogszabályokat.

Nagy hangsúlyt helyeztem a vonatkozó jogszabályok és jogforrások elemzésén túl a változások gyakorlati eredményeinek bemutatására is. A kutatásban ezért központi szerepet töltöttek be a parlamenti statisztikák és a kormány központi szerveire vonatkozó adatok elemzései.

A gyakorlati változások bemutatásának mélységét és terjedelmét azonban jelentősen befolyásolta az elérhető, nyilvános statisztikai adatok korlátozottsága. Ez a kutatás során elsősorban a kormány központi szerveinek vizsgálatánál okozott problémát mind a magyar, mind az olasz esettanulmánynál.

A gyakorlati oldal bemutatásához statisztikai és más adatok elemzésével együtt, számos szakmai konzultáción gyűjtöttem további információkat és készítettem interjúkat a témát több éve, évtizede kutató professzorokkal, valamint a vizsgált intézményekben vezetői és középvezetői feladatokat ellátó szakemberekkel.

Az empirikus vizsgálat lehetővé tette ábrák, diagramok és táblázatok összeállítását, amelyek segítségével jobban bemutathatóvá és igazolhatóvá vált a prezidencializáció intézményesülése, vagy annak hiánya a végrehajtó hatalom szintjén.

Figyelemmel arra a tényre, hogy a kutatás igazolni kívánta a prezidencializációnak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését, amely egy-egy politikai vezetőhöz kapcsolódik, a kutatás során nagy hangsúlyt helyeztem a vizsgált időszak mindhárom területen elfogadott intézményi reformjainak kronologikus sorrendben való feldolgozására.

4. A KUTATÁS TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA, TÉZISEK

4.1. Magyarország

Az 1989–1990-ben létrehozott parlamentáris rendszerben a miniszterelnöknek különösen erős pozíciója volt. Nem a kormánynak volt miniszterelnöke, hanem a miniszterelnöknek volt kormánya. Ez a jellegzetesség fontos a prezidencializáció kialakulása szempontjából, mert egy eleve erős kormányfő növelte, szélesítette hatalmát és ellenőrzését a politikai döntéshozatal felett a folyamat során.

4.1.1. A kormány és a parlament közötti kapcsolat változása

A parlamenti hárszabályok reformjai és a parlamenti gyakorlat hatására a vizsgált időszakban megváltozott a kormány és a parlament közötti kapcsolat, felgyorsultak a döntéshozatali folyamatok, megerősödött a miniszterelnök és a kormány a parlamenti munkában elsősorban a különleges eljárások körének szélesítése és egyszerűsítése, illetve a „salátatörvények” magyarányú használata következtében.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan ugyanakkor szűkült az ellenzék korábbi igen széles parlamenti mozgástere. Ez utóbbi nem csupán eszközei korlátozásának, hanem a kormányok „önkérdézési” és „öninterpellációs” gyakorlatának következménye volt.

A kutatás alapján elmondható, hogy a prezidencializációs tendenciák, törekvések egy-egy része intézményesült az elmúlt évek házszabály-reformjaiban, ugyanakkor a mindennapi parlamenti munkában ugyanolyan fontossággal bírnak az ügyrendi szinten nem intézményesült, de a gyakorlatban alkalmazott kormányzati praktikák, amelyek a végrehajtó hatalmat erősítik a törvényhozó hatalommal szemben. Fontos kiemelni, hogy bár egy több évtizede tartó folyamatról beszélünk a vizsgált 25 éves időszakban megfigyelhetőek voltak olyan ciklusok, amelyek során a tendencia, a kormány parlamenttel szembeni megerősödése fokozottabb volt – például a Gyurcsány- és Orbán-kormányok ideje alatt.

4.1.2. A miniszterelnök és intézményének megerősítése

A prezidencializáció ismérvei közül számos megtalálható a magyar kormányzati rendszerre vonatkozó reformok céljaiban, közvetlen és/vagy közvetett hatásaiban, illetve következményeiben 1997-től napjainkig. A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztése egyben a miniszterelnök pozíciójának folyamatos erősödését is eredményezte.

Az első Orbán-kormány jelentősen megerősítette az intézményt, a referatúra-rendszer kialakításával központosította a politikai döntéshozatalt, új politikai államtitkárságokat állított fel, és egységesítette a kormányzati kommunikáció szervezeti hátterét a Hivatalon belül. A Medgyessy-kormány folytatta elődje törekvéseit, és erősítette a Hivatal struktúráját, valamint újabb hatáskörökkel bővítette az intézményt. Gyurcsány Ferenc első ciklusa idején tovább bővítette a Hivatal személyzeti létszámát, és a 2006-os kormányzati átalakítás keretében szélesítette a miniszterelnöki hatalom jogi eszköztárát.

A 2010–2014 közötti ciklus reformjainak erős centralizációs törekvései nyomán kialakult egy új kormányon belüli „központ”, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, élén egy olyan miniszterrel, akinek a kezében egyre több hatalom összpontosult. Úgy vélem, hogy a miniszterelnök és a KIM minisztere közötti kisebb nézeteltérések ugyan megnehezíthették a kormányfő saját elképzeléseinek megvalósítását, azonban hosszú távon és alapjaiban a miniszter nem gyengíthette meg a miniszterelnököt, hiszen a közigazgatási és igazságügyi miniszter is a miniszterelnöktől függött mind az általuk vezetett szakpolitikák, mind saját „székük” tekintetében.

4.1.3. A kormányzati kommunikáció intézményrendszere

A második ciklustól kezdve a kommunikáció minden magyar kormány prioritásai között szerepelt. Ennek az elkötelezettségnek köszönhetően fokozatosan kiépítették a kommunikációért felelős legfontosabb intézményeket, létrehozták a legjelentősebb tisztségeket, kidolgozták és fejlesztették a különböző egységek közötti koordinációt. Bár a kormányzati kommunikáció központosítására irányuló törekvések minden ciklusban megfigyelhetőek voltak, 2006-tól még erősebbé váltak.

Az elmúlt két évtized vonatkozó jogszabályainak elemzése igazolta a központosítási törekvések lineáris, folyamatos tendenciáját. Az egyetlen kivételt a Bajnai-kormány jelentette. Úgy vélem azonban, hogy a Bajnai-kormány különleges helyzete, szakértői jellege miatt lényegében nem törte meg a tendenciát a 2009 és 2010 közötti időszakban sem.

A prezidencializáció erőteljes jelei elsőként az 1998–2002 közötti ciklus reformjaiban voltak megfigyelhetőek. Az első Orbán-kormány reformjai azonban olyan pályát jelöltek ki a kormányzati kommunikáció számára, amelyről utódjai sem kívántak lényegében letérni.

4.1.4. A politika prezidencializációjának intézményesülése a magyar végrehajtó hatalom szintjén

A fenti felsorolásból jól látható, hogy a három vizsgált területen a prezidencializáció intézményesült Magyarországon, igaz, nem egyforma mértékben. A leglátványosabb és legmeghatározóbb változások a Miniszterelnöki Hivatal és a Miniszterelnökség, valamint a kormányzati kommunikáció esetében figyelhetőek meg, míg a kormány és a parlament közötti kapcsolat esetében a házszabályi változások mellett fontos szerepet töltöttek be a nem formalizált, de a gyakorlatban alkalmazott eszközök is (például a „salátatörvények”).

A meghatározó alapidokumentumok (alkotmány, házszabály, a kormány szerkezetét, döntéshozatali folyamatát érintő törvények, a kormányzati kommunikáció intézményrendszerére vonatkozó szabályok) reformjai és a mindennapi politika változásai alapján az értekezés első hipotézise, a magyar politikai rendszer prezidencializációjának intézményesülése bizonyítható.

A kutatómásodik hipotézise, amely szerint a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció intézményesülése elsősorban Orbán Viktor személyéhez kötődik, azonban nem igazolható teljes mértékben és egyértelműen, mivel egy ciklusokon átívelő, lineáris folyamatról beszélhetünk mindhárom vizsgált területen.

4.2. Olaszország

Olaszországban, Magyarországgal ellentétben a kiindulási helyzet, a kormány politikai rendszeren belül betöltött szerepe lényegesen eltérő volt. Az első Köztársaság évtizedeiben nem a kormány és a miniszterelnök volt a rendszer meghatározó szereplője és irányítója, hanem sokkal inkább a pártok és a pártvezetők. Ez a nagyon gyenge pozíció csupán az 1980-as évek végétől kezdett módosulni. Ezt a változást a blokkolt demokrácia megszűnése, a pártrendszer átalakulása, a választási reform és a politikai elit kicserélődése együttesen eredményezte.

4.2.1. A kormány és a parlament közötti kapcsolat változása

A Köztársaság első évtizedeiben az olasz kormányok igen gyengék voltak a végrehajtó hatalomra vonatkozó alkotmányos szabályok általános jellege, a szimmetrikus kétkamarás rendszer és a fasizmus előtti házszabályokhoz való visszatérés miatt. A problémát súlyosbította az a tény, hogy az 1948. évi Alkotmány rendelkezéseit csak két évtizeddel később dolgozták ki részletesen. A kormány és a kormányfő politikai rendszerben betöltött helye a második Köztársaságban változott, egyre inkább megerősödött, azonban a kezdeti „hátrány” öröksége, következményei még mindig érezhetőek voltak.

Az 1980-as évek házszabályreformjainak hatására a kormány-parlamenti többség-ellenzék kapcsolata elmozdult a megállapodásokon alapuló modelltől („consociativismo”) a többségi modell felé. Bár számos, a kormánynak kedvező módosítást vezettek be, a végre-

hajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése nem volt folyamatos ebben az évtizedben.

Az 1996–1999-es házszabály-reformok a parlament megerősítését tűzték ki célul a kormány-parlamenti többség és az ellenzék közötti feladatmegosztás által, jelentősen kibővítve ugyanakkor az ellenzék eszköztárát.⁷ Bár a reformok megerősítették az ellenzék ellenőrzési és alternatívaállítási szerepét, nagyobb átláthatóságot biztosítva számára a parlamenti munkában, nem vezettek be egy megfelelő ellenzéki statútumot, és ezáltal nem módosították jelentősen a hatalmi ágak közötti egyenlőtlen erőviszonyokat. Így az ellenzék nem volt képes a prezidencializáció intézményesülésének lényeges ellensúlyozására. Ez a helyzet a reformokat követő években súlyosbodott.

Az utóbbi ciklusokban a megfelelő eszközök hiányában a kormányok a már rendelkezésükre álló eszközöket használták, több esetben nem megfelelő módon „hatékony” működésük biztosítására. E gyakorlat eredményeként a kormány vált a törvényalkotási munka főszereplőjévé.

4.2.2. A miniszterelnök és intézményének megerősítése

Az 1988. évi 400. törvény volt az első számú átfogó reform a kormány szervezetére vonatkozóan. Bár a törvény jelentősen megerősítette a Minisztertanács Elnökségét és a kormányfőt, a politikai rendszerben beöltött nagyon gyenge pozíciójuk miatt ez a reform nem volt elegendő az áttöréshez.

Silvio Berlusconi az 1990-es évek elején a várakozásokkal ellentétben nem tett lényeges előrelépéseket ezen a területen, a Minisztertanács Elnökségét nem hatalma megerősítésének, hanem a koalícion belüli viták elrendezésének színtereként kezelte, használta. Ennek megfelelően nem dolgozott ki reformot az intézmény további erősítésére és a döntéshozatal központosítására sem.

Igazi változást a Romano Prodi és Massimo D'Alema által vezetett kormányok hoztak az 1990-es évek közepétől, az 1997-es és az 1999-es reformokkal. A fő cél a Minisztertanács Elnökségének szervezeti, szabályozási és pénzügyi függetlenségének megteremtése volt. Bár a két reform jelentős előrelépés volt a korábbi helyzethez képest, az előző évtizedek szabályozási hiányosságai miatt csak kisebb fejlődésnek tekinthető a prezidencializáció intézményesülése szempontjából.

Az 1990-es évek második felének tendenciáit egyértelműen megtörte Silvio Berlusconi viszszerterése a Chigi Palotába mind 2001-ben, mind 2008-ban. A jobboldali politikus nyolc évig tartó miniszterelnöksége idején csupán részleges és számos esetben egymásnak ellentmondó intézkedéseket hozott a Minisztertanács Elnökségére és a kormányzati döntéshozatalra vonatkozóan.

Sem a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó jogszabályok, sem az intézmény működését bemutató statisztikai adatok, mérőszámok nem igazolták teljes mértékben a prezidencializáció intézményesülését. Az elemzett adatok közül sem a kormányulések gyakoriságában nem volt megfigyelhető lényeges változás (csökkenés), sem az intézmény személyi állományában (a politikai koordinációt és ellenőrzést végző apparátus számának növekedése) a vizsgált 25 éves időszakban.

7 L. Salvatore CURRERI: Riforme regolamentari e futuro del parlamento. *Quaderni costituzionali*, 2008/4. 763–788.

Összefoglalva elmondható, hogy a kormány központi szerve esetében nem igazolható egyértelműen a prezidencializáció intézményesülése Olaszországban.

4.2.3. A kormányzati kommunikáció intézményrendszere

A kormányzati kommunikáció intézményi megerősítése nehéz folyamatnak bizonyult az olasz társadalom kulturális ellenállása miatt. Ezen ellenállás és a politikai elkötelezettség hiánya következtében a kormányzati kommunikáció központi irányításának és ellenőrzésének megvalósítására kevés lépést tettek a vizsgált időszakban, s ezek a lépések sem kifejezetten Silvio Berlusconihoz kötődtek.

Az első, a kormányzati kommunikáció központosítására és ellenőrzésére tett lépés az volt, hogy a minisztériumoknak éves kommunikációs terveket kellett kidolgozniuk és az Intézményi Információsztábot és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Irodának megküldeniük. A gyakorlatban ez azonban nem működött, mert a minisztériumok nem voltak együttműködőek, s a 2000. évi reform szankciókat nem állapított meg a kötelezettség megszegése esetére. A másik, a kormányzati kommunikációra vonatkozó döntéshozatal központosítására irányuló kísérlet a 2001–2006 közötti ciklushoz kötődik, amikor a második és a harmadik Berlusconi-kormány ideje alatt ugyanaz a személy töltötte be a Minisztertanács Elnökségének főtitkári, a kormánysszóvivői, illetve az Információs és Kiadói Osztály osztályvezetői tisztségét. Ez a kezdeményezés azonban nem folytatódott 2006 után.

A kormányzati kommunikációért felelős intézményrendszert nem erősítették meg jelentősen az elmúlt két és fél évtizedben Olaszországban. Erőforrásait nem növelték, feladat- és hatáskörük pedig nem bővült lényegesen.

4.2.4. A politika prezidencializációjának intézményesülése az olasz végrehajtó hatalom szintjén

A fent ismertetett megállapítások alapján elmondható, hogy a kormány és a parlament közötti kapcsolatok esetében igazolható a prezidencializáció intézményesülése, vagyis a kormány és a kormányfő egyre jelentősebb térnyerése mind a napirend-, mind pedig a törvényalkotásban. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a kormány parlamenti megerősödése sajtós jegyeket is hordoz Olaszországban.

A másik két vizsgált területen – a kormány központi szervénél, a Minisztertanács Elnökségén és a kormányzati kommunikációért felelős intézmények esetében – a prezidencializáció nem jelent meg olyan egyértelmű és jelentős intézményi változásokban. A kevés elért reform pedig nem Silvio Berlusconihoz, hanem a sokkal kisebb és instabilabb politikai támogatással bíró baloldali kormányfők nevéhez kötődik.

4.3. Általános konklúzió

Összegezve tehát a két országtanulmány következtetései alapján elmondható, hogy a prezidencializációnak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülése nem csupán karizmatikus nagy politikai és párthatalommal bíró vezetők alatt valósulhat meg.

Magyarország esetében egy lineáris, évtizedeken át tartó folyamatról beszélhetünk, amely nemcsak Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége alatt intézményesült, hanem a kisebb párttámogatással bíró és eltérő habitussal rendelkező Medgyessy Péter idején is. Olaszország esetében a prezidencializáció nem intézményesült mindhárom vizsgált területen, és azok az intézményi reformok, amelyek a kormányt és a miniszterelnököt erősítették, nem a Silvio Berlusconi által vezetett kabinetek idején kerültek elfogadásra. Mind az ismertetett házszabályreformok, mind a Minisztertanács Elnökségét érintő új szabályozások a heterogénebb baloldali koalíciók élén álló miniszterelnökök, elsősorban Romano Prodi és Massimo D'Alema nevéhez kötődnek.

5. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK FELHASZNÁLHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK TOVÁBBI KUTATÁSRA

A kutatás egyes részei már publikálásra kerültek a hazai és a nemzetközi szakirodalomban. A kutatás pótolhatja a jelenleg rendelkezésre álló hazai és nemzetközi források terén fennálló hiányt újszerű, institucionalista megközelítésével és empirikus vizsgálatának eredményeivel. Hozzájárulhat a magyar tudományos diskurzusban ahhoz, hogy újból napirendre kerüljön a politika prezidencializációja, amely az utóbbi években kevesebb figyelmet kapott annak ellenére, hogy a folyamat a második Orbán-kormány reformjai következtében felgyorsult. Mindemellett pedig pótolja a magyar nyelven elérhető, az olasz politikai rendszerrel ilyen mélységében foglalkozó szakirodalom terén fennálló hiányt.

A végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializációra vonatkozó kutatást mindkét országban folytatni szükséges és érdemes a jövőben. Mind Magyarország, mind Olaszország esetében a 2014. év politikai változásai – a Renzi-kormány és a harmadik Orbán-kormány megalakulása és tervezett reformjai – fontosak a prezidencializáció szempontjából, és a jelenség további megerősödését eredményezhetik, ezért indokolt a kutatás továbbvitele.